

**Mr. Merima Tanović, viši asistent**

Fakultet za javnu upravu - pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

## **UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE**

### **Sažetak**

Ustavni sistem države, zakonski i podzakonski koncepti politike najviših organa državne vlasti primarno određuju organizaciju organa javne uprave i temeljne principe rada u javnoj upravi. Organizacija državne vlasti, odnosno stepen centralizacije odnosno decentralizacije prvenstveno određuju nivo vlasti, obim nadležnosti ali i temeljne principe organizacije organa javne uprave, što kombinirano s drugim organima državne vlasti na jednom ili više nivoa direktno utječe na efikasnost i ekonomičnost njihovog djelovanja. Kako organizacija javne uprave slijedi organizaciju državne vlasti, materijalna strana tj. stepen harmonizacije funkcioniranja organa javne uprave ovisi o vertikalnoj raspodjeli i obimu zakonodavne nadležnosti predviđenih ustavom. Višestruki organizacioni, funkcionalni, ekonomski, kadrovski, tehnički problemi javne uprave zahtijevaju sistemsku i korjenitu reformu koja bi proizvela kako unaprijedjenje principa javnog upravljanja, tako i kreiranje savremenog, demokratskog, evropeiziranog imidža upravljanja državom. Javna uprava ne predstavlja čisti tehnički organizam, već i mehanizam čije djelovanje ovisi o osnovnom faktoru radnog procesa - ljudskom potencijalu, koji razvija ili opstruira proces dobrog javnog upravljanja. Dakle, razvoj i reforma državne službe predstavlja drugi aspekt ukupnog unaprijeđenja javne uprave i zahtijeva dugotrajan i kontinuiran pristup promjeni kulture i metoda u obavljanju javnih poslova.

**Ključne riječi:** organizacioni pojam javne uprave, materijalni pojam javne uprave, principi javnog upravljanja, racionalizacija i reorganizacija, reforma državne službe, novi javni menadžment, princip "dobrog upravljanja"

## **IMPROVEMENT OF THE STATE GOVERNING SYSTEM: ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL ASPECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION REFORM**

### **Abstract**

Constitutional system of the state, legal and sublegal concepts of the politics primarily determine organization of the public administration and the basic functioning principles. Organization of the state, level of the centralization or the decentralization defines number of the subnational entities, their powers and organizational principles of the public administration, which directly influences efficiency and cost-efficiency of their work. The material, functioning part of the public administration must be influenced by law harmonization and distribution of the governmental powers defined in the constitution. Multiplicity of the organizational, functional, economic, technical and staff problems of the public administration demands systematic and complete reform that would improve the principles of the public governing and would create modern, democratic, european image in the public governing. Public administration is not “pure technical organism”, but the mechanism which functioning is determined by the main factor in the labour process - human potential, potential that produces development or obstruction to the public governing. Development and the reform of the civil service system is another aspect of the complete public administration improvement and demands long-term, continuous approach and considering the change of methods and culture in performing public responsibilities.

**Key words:** organizational concept of public administration, substantive concept of public administration, principles of governance, rationalization and restructuring, civil service reform, new public management, good governance principle.

## UVOD

Redizajniranje organizacione strukture javne uprave s reformama u oblasti metoda rada organa javne uprave predstavlja sistemski korjenitu reformu koja podrazumijeva donošenje i izmjenu velikog broja zakona, a vjerovatno i ustavnu reformu.

Racionalizacija javne uprave postiže se reformom organizacijskog aspekta javne uprave odnosno bitnim mijenjanjem načela konstituiranja organa javne uprave. Strukturalna kompleksnost organa javne uprave praktično je posljedica dva elementa:

- složenog državnog uređenja,
- isključivo ili dominantno resornog principa organizovanja javne uprave.
- 

Složena državna organizacija (što su danas federacije kao jedini oblik složene države) podrazumijeva ustavno kompleksnu konstituciju države i diferencijaciju između federalnog nivoa vlasti, nivoa vlasti federalnih jedinica, te nivoa lokalne samouprave unutar federalnih jedinica. Ustavom federacije predviđa se i eventualna mogućnost regionalizacije federalne jedinice, koja se može uspostaviti ustavom federalne jedinice. Složena državna struktura konstitutivno i *rerum natura* simbolizira najviši stepen decentralizacije jer presumira postojanje najmanje tri nivoa vlasti u vertikalnoj podjeli legislativne nadležnosti i procesu odlučivanja.

Uz primjenu demokratskog imperativa podjele vlasti, neminovno se uspostavljaju organi zakonodavne, izvršne i sudske vlasti na svim nivoima, što je organizacioni i funkcionalni aspekt djelovanja složene države. Organi javne uprave, koji pored političko-izvršnih organa čine izvršnu vlast konstituiraju se prema tome na svim nivoima vlasti u skladu s ustavnom raspodjelom nadležnosti.

Dakle, državnu upravu u organizacionom smislu čini skup svih državnih organa uprave koji vrše upravne poslove u najužem smislu<sup>1</sup> na svim nivoima vlasti u državi, kao takvi naznačeni u ustavu i zakonima.

---

<sup>1</sup> P. Dimitrijević, Organizacija i metodi rada javne uprave, Savremena administracija, Beograd 1959, 29.

Racionalizaciju uprave u kontekstu složene države koja po svojoj prirodi poskupljuje svakako neekonomičnu organizaciju vlasti, moguće je postići promjenom principa konstituiranja i funkcionisanja organa javne uprave, odnosno: pravilnim kombiniranjem teritorijalnog i realnog principa; stvaranjem zajedničkih organa uprave; podizanjem nivoa profesionalizma javnih službenika u kombinaciji s principom koncentracije poslova. Dobra javna uprava ne postiže se isključivo putem racionalizacije, praksa ukazuje da se bolji rezultati u reformama postižu zajedno s funkcionalnim unaprijeđenjem javne uprave. Čisto organizacijska reforma javne uprave proizvod je upravne tehnike, koja zanemaruje ljudski faktor i svodi javnu upravu na tehnološki mehanizam. Javna uprava djeluje kao organizam, odnosno kao mehanizam gdje unutrašnji elementi pokreću vanjski organizacijski element i čine osnovni faktor funkcionalnosti javne uprave.

## **1. Principi (re)organizacije javne uprave**

### **1.1. Organizacija kao nosilac vršenja upravne djelatnosti**

Po Fayolu, vjerovatno najbitnijem predstavniku upravne tehnike, organizirati znači izgrađivati dvostruku strukturu nekog poduhvata: materijalnu i ljudsku.<sup>2</sup> Suštinu organizacije zapravo čini povezivanje, usklađivanje elemenata, dijelova cjeline i njihovo usmjeravanje u pravcu ostvarenja zajedničkog organizacijskog cilja, svrhe kojoj služe. Osnova svake organizacije su organizacijski elementi ali kohezioni faktor, faktor povezivanja organizacijskih elemenata je ključna determinanta uspješnosti svake, naročito upravne organizacije. Po Gausu, američkom teoretičaru, organizacija je raspored ljudi kojim se olakšava postizanje nekog prihvaćenog cilja putem određivanja funkcije i odgovornosti.<sup>3</sup>

Osnivanje, funkcioniranje i nadležnost organa državne uprave određuje se i definira primarno zakonom kao osnovnim izvorom upravnog prava. Nadležno predstavničko tijelo utvrđuje proceduru, način formiranja i principe konstituiranja organa državne uprave. U ovlaštenja predstavničkih tijela spada i odlučivanje o postavljanju i smjeni rukovodioca organa državne uprave; osnivanje, spajanje, ukidanje i finansijska sredstva za rad organa

---

<sup>2</sup> H. Fayol, *Administration industrielle et generale*, London 1948, 5-10.

<sup>3</sup> J.M. Gaus *et al.*, *The frontiers of Public Administration*, University of Chicago Press, Chicago 1936, 10.

uprave; utvrđuju osnovna načela unutrašnje organizacije i rada. Predstavničko tijelo je osnovni faktor svih promjena, subjekt i potencijalni nosilac ključnih reformskih procesa u oblasti javne uprave, državni organ vlasti o čijoj političkoj volji ovise svi organizacijski elementi državne uprave.

### Shema 1. Principi formiranja organa uprave<sup>4</sup>

<p>1. Realni princip:</p> <p>a) resorni-priroda stvari/društvena materija (privreda, finansije, odbrana itd.)</p> <p>b) funkcionalni-način vršenja poslova- (inspekcije, porezi itd.)</p>	<p>a)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-podstiče specijalizaciju, stručnost, kvalitet rada</li> <li>- skup princip koji otežava jedinstvo uprave</li> <li>- birokratizam, rutinerstvo, oportunistički</li> </ul> <p>b) funkcionalni princip podstiče specijalizaciju po načinu vršenja poslova</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- olakšava zamjenjivost kadrova</li> <li>- otežava rukovođenje i slabi vertikalno jedinstvo unutar organizacije</li> </ul>
<p>2. Teritorijalni princip- teritorij kao princip povezivanja organizacijskih elemenata</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- visok stepen jedinstva uprave</li> <li>- slabi specijalizaciju i kvalitet rada</li> <li>- integracijsko dejstvo</li> </ul>
<p>3. Personalni princip- organizacijsko povezivanje kadrova u okviru djelatnosti organa uprave</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- podjela poslova iste sadržine na više izvršilaca u okviru djelatnosti organa uprave</li> <li>- skupa i komplikovana primjena</li> </ul>

Resorni princip je praktično dominantan princip osnivanja organa uprave, koji uz prednost specijalizacije kadrova donosi neracionalno skupu organizaciju uprave, povećanje broja upravnih organizacija i efekat dezintegracije.<sup>5</sup> Teritorijalni princip, princip formiranja jedinstvenih organa uprave za određeni teritorij, odnosno administrativno - teritorijalnu zajednicu

<sup>4</sup> Z. Đelmo, Upravno pravo i evropsko upravno pravo, Sarajevo 2007, 122-132.

<sup>5</sup> N. Stjepanović, Upravno pravo SFRJ-Opšti deo-Knjiga 1, Beograd 1964, 76.

koji bi vršili različite upravne poslove se često koristi prilikom formiranja organa uprave na lokalnom nivou. Princip po kojem se organ uprave osniva prema teritoriju otežava specijalizaciju, ali osigurava jednostavniju organizaciju i jedinstvo uprave. Navedena dva principa se mogu kombinirati na način da se dio organa uprave uspostavlja po jednom, a dio po drugom principu, odnosno da se jedan od navedenih principa koristi unutar drugog (često realni unutar teritorijalnog, rijetko teritorijalni unutar resornog). Dalja racionalizacija organizacijskog faktora u vršenju upravne djelatnosti ostvaruje se pravilnim principima formiranja unutrašnjih jedinica. Funkcionalni princip, odnosno formiranje organa povezivanjem načina vršenja poslova je praktično više princip za profiliranje unutrašnjih organizacijskih jedinica, manje podoban da bude princip vanjskog strukturiranja. Odlučujući faktori prilikom utvrđivanja broja i vrste unutrašnjih jedinica su:

- obim poslova,
- broj ljudi potrebnih za obavljanje poslova,
- srodnost, povezanost, funkcionalizacija poslova,
- mogućnost rukovođenja.

Adekvatno i stručno, posebnim pravnim aktom rukovodioca organa uprave uspostavljena unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta je trajna tehnika, smišljena djelatnost za trenutne i buduće načine vršenja poslova i ispunjenje organizacijskih ciljeva.<sup>6</sup> U procesima reforme javne uprave, po pitanju restrukturiranja organizacije, ne može se zanemariti mogućnost i značaj stvaranja zajedničkih organa uprave, kao izlazne strategije za povezivanje organa uprave različitih administrativno-teritorijalnih jedinica, što bi za efekat imalo značajnu harmonizaciju upravnog djelovanja, stvaranje zajedničkih politika upravljanja, pojednostavljenje organizacijske strukture i ekonomičnost uprave. U duhu izbjegavanja tzv. duplog kolosijeka odnosno dupliranja nadležnosti organa uprave na različitim nivoima vlasti potrebno je pored principa osnivanja organa uprave zakonom kao općim pravnim aktom uvesti i princip izuzetnog osnivanja uprava i upravnih organizacija.

---

<sup>6</sup> Ibid., 70.

## **1.2. Menadžment u organima javne uprave**

Problem rukovođenja i pitanje racionalnog upravljanja organizacijom ima veoma važnu ulogu u ostvarenju ciljeva upravne organizacije kao osnovnog faktora vršenja upravne djelatnosti. Metode i vještine rukovođenja kvalitativna su vrijednost rukovodioca organa javne uprave. Teorije o efikasnom upravljanju u savremenoj državi generalno kritikuju sve tradicionalne elemente organizacijske strukture uprave: hijerarhijski odnos, birokratiju, sistem karijere u kadrovskoj politici.<sup>7</sup> Reforma procesa upravljanja degradira strogost kao princip za jačanje kapaciteta i stabilnosti državnih organa uprave, a uzdiže fleksibilne principe upravljanja javnim sektorom: prilagodljivost, inovativnost, produktivnost, napredovanje, sklonost promjenama. Menadžerska uloga rukovodiocu organa uprave stavlja na teret organizacijsku neučinkovitost u cjelini u slučaju neadekvatnog upravljanja ljudskim potencijalima, kao nosiocima radnog procesa. Važnost kvalitete elementa rukovođenja u organima uprave ističe i poznati stav američke teorije da “problem može biti samo sistem, ne ljudi”.<sup>8</sup>

Prilikom uspostavljanja unutrašnjih organizacijskih jedinica od strane rukovodioca organa uprave treba voditi računa da po stavu nauke o upravi rukovodilac ne može upravljati sa više od pet odnosno šest jedinica, bez štete za posao i upravnu organizaciju.<sup>9</sup>

Dakle, jednostavnost principa unutrašnje organizacije uprave garantira stvarnu mogućnost efikasnog rukovođenja.

## **1.3. Hijerarhijski princip i načelo koordinacije u organima javne uprave**

Hijerarhijski princip kao klasično načelo svake organizacije, kao sredstvo za ostvarenje discipline i jedinstva rada u procesu rukovođenja, naročito u organima javne uprave, prema shvatanjima savremenih teoretičara upravne tehnike, ne predstavlja najdjelotvorniji način za ostvarenje najboljih rezultata rada. Sociološko-psihološki pravac u proučavanju javne uprave doveo je u pitanje strogu hijerarhiju kao osnovni princip za primjenu u

---

<sup>7</sup> C. Demmke, Evropske državne službe između reforme i tradicije, Evropski institut za javnu upravu Maastricht 2004, 2.

<sup>8</sup> Ibid., 4.

<sup>9</sup> L. Geršković, Nauka o administraciji, Beograd 1951, 71-74.

radnim odnosima u javnoj upravi, te dao primat principima menadžmenta u upravljanju ljudskim potencijalima.

Hijerarhija u organima državne uprave proizilazi iz obaveze rukovođenja i piramide organizacijskih funkcija, gdje horizontalno isti stepen primarno više počiva na koordinaciji, a vertikalno različit stepen na strožijoj hijerarhizaciji. Funkcionalnosti organizacije više odgovara hijerarhijska koordinacija koja počiva na:

- autoritetu rukovodioca, ovlaštenju da izdaje naredbe i uputstva,
- sistematičnosti, povezanosti svih radnji rukovođenja prema ostvarenju zajedničkog, organizacijskog cilja,
- prilagodljivosti izmijenjenim, novonastalim situacijama u procesu rada,
- trajnosti, jer je rukovođenje unaprijed osmišljena djelatnost upravljanja i angažovanja svih organizacijskih elemenata na ostvarenju trenutnih i budućih organizacijskih ciljeva.

## **2. Materijalni aspekt unaprijeđenja javne uprave**

### **2.1. Ljudski potencijal kao vrijednosni faktor - kadrovska politika i profesionalizam u javnoj upravi**

Ljudi u upravi, kao personifikacija cjelokupne organizacije rada u upravi, predstavljaju centralni vrijednosni faktor radnog procesa, a tehnička sredstva, zadržavaju samo pomoćnu funkciju, iako imaju dinamiku i stalnu tendenciju unapređivanja. Ljudski faktor kao nosilac ukupnog radnog procesa, predstavlja potencijalni razvojni kapacitet državne uprave, čiji će rezultati rada zavisiti od sljedećih elemenata:

- stručnosti javnih službenika,
- internog razmještaja i podjele poslova,
- interne komunikacije tj. odnosa u procesu obavljanja poslova.

Navedeni elementi su tri organizacijsko-funkcionalna segmenta o kojim je potrebno voditi računa prilikom postupka za prijem u državnu službu i donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Pravilna podjela poslova osigurava efikasnost kroz:



- specijalizaciju (stalno i trajno ponavljanje obavljanja sličnih ili istih poslova),
- tipizaciju (stalno ponavljanje određene vrste poslova tipizira metodologiju rada i racionalizira radni proces),
- standardizaciju (ponavljanje sličnih radnji u vršenju radnih zadataka dovodi do uvođenja standardnih obrazaca postupanja i ponašanja).<sup>10</sup>

Stalnost obavljanja poslova istog ili sličnog opisa i radnji dovodi do iskustvene i praktične specijalizacije, unaprijeđenja metoda rada, bržeg i kvalitetnijeg vršenja poslova, te donosi niz prednosti kao što su:

- potreba za manjim brojem zaposlenih,
- lakše osposobljavanje kadrova,
- kvalitet, racionalnost i produktivnost.

Monotonija zbog permanentnosti sličnih ili istih radnih operacija, odnosno otežan proces preraspodjele poslova tj. obavljanja drugih poslova, ne prevazilaze kvalitet i funkcionalnost, efikasnost i ekonomičnost koji se postižu visokim stepenom profesionalizacije.

## **2.2. Teorija radnog učinka u javnoj upravi - stvaranje uvjeta rada, stimulacija, motivacija i plaćanje po učinku**

Dodatni, adhezioni element organizacijskog povezivanja poslova, a koji značajno utječe na ljudski faktor u javnoj upravi, čini socio-psihološki moment, po kojem se ljudskim potencijalima upravlja u skladu s teorijom radnog učinka. Stalnost zaposlenja i priroda radnog odnosa javnih službenika poznaju dva korektivna sredstva koja utječu na radnopravni status i kretanje u službi:

- stimulativna (pohvale, nagrade, unaprijeđenja, odlikovanja itd.) i
- degradativna (disciplinska i materijalna odgovornost, koje ne isključuju i krivičnu).

Evropski koncept reforme državne službe i primjeri zemalja pristupnica EU pokazuju dominantan trend u promjeni “sistema karijere” koji važi u službeničkom sistemu na način da:

---

<sup>10</sup> Detaljnije N. Stjepanović, 69-71.

- unaprijeđenja budu zasnovana na ličnim evaluacijama i rezultatima rada, a ne po godinama staža,
- sistem plaća i platni razredi budu transparentni i fleksibilni u smislu da dozvoljavaju povećavanje/smanjenje plaće po radnom učinku,
- obuka javnih službenika bude obavezna, te da ne podliježe dodatnim birokratskim procedurama osim prijavljivanja,
- se normativno modifikuje princip stalnosti zaposlenja u državnoj službi i načelo tzv. "doživotnog zaposlenja".<sup>11</sup>

### **2.3. Princip minimalističke države - smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi i preraspodjela poslova**

Birokratska tendencija porasta broja i nesagledive diferencijacije organa uprave stvorila je demokratski imperativ i potrebu za racionalizacijom, naročito u segmentu glomaznog službeničkog aparata. Broj zaposlenih u organima državne uprave treba biti sveden na minimum dovoljan da se ne šteti kvalitetu obavljanja poslova. Navedeni reformski zahtjev s aspekta funkcionalnog unaprijeđenja javne uprave zahtijevao bi revidiranje ustanovljenih sistematizacija radnih mjesta i prilagođavanje stvarno potrebnim, stručnim i osposobljenim kadrovima za obavljanje poslova iz nadležnosti organa uprave. Prema svojoj složenosti u odnosu na tipične nadležnosti organa javne uprave predviđene pozitivnopravnim propisima, definiraju se sljedeći upravni poslovi:

- izvršni,
- stručno-upravni,
- pomoćno-tehnički poslovi.

S organizacionog gledišta, poslovi se grupišu na:

- poslove rukovođenja (koji odgovaraju izvršnim poslovima),
- studijsko-analitičke poslove (koji odgovaraju stručno-upravnim poslovima, poslovima za čije je obavljanje potrebna visoka i viša stručna sprema)
- administrativno-tehničke poslove (što su pomoćno-tehnički poslovi za čije je obavljanje potrebna srednja stručna sprema).

---

<sup>11</sup> C. Demmke, 57-59.

Prema društvenoj oblasti, materiji u kojoj se poslovi obavljaju razlikujemo: unutrašnje i vanjske poslove, poslove u privredi odnosno poljoprivredi, oblast finansija, rad i socijalnu politiku itd. Priroda upravne stvari odnosno društvena materija je kategorija koja primarno određuje stvarnu nadležnost organa javne uprave i predstavlja kriterij za formiranje organa javne uprave po resornom principu. Principi unutrašnje organizacije organa javne uprave i adekvatna podjela poslova čine najznačajniji segment za provođenje reforme javne uprave. Smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi kao radikalna mjera s aspekta funkcionalnog unaprijeđenja uprave zahtijeva detaljnu analizu poslova, analizu kategorija i broja javnih službenika, te objektivnu procjenu minimuma radne snage potrebnog za kvalitetno vršenje upravnih poslova. Pravilnim postavljanjem principa unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta predupređuje se upotrebe tehnike rješavanja viška zaposlenih kao reduktivne i restriktivne mjere koju je moguće prevenirati. Cilj reforme u dijelu upravljanja ljudskim potencijalima sastoji se u konceptu “da se s manje ostvari više”<sup>12</sup>. Prema statističkim podacima iz registara kadrova Agencija za državnu službu 2012. i 2013 god. broj zaposlenih u organima uprave na nivou BiH je 3.772, u FBiH 6.604, u RS 5.145.<sup>13</sup>

#### **2.4. Reforma procedura zapošljavanja u državnu službu i statusa javnog službenika**

Regrutiranje u državnu službu, odnosno povjeravanje poslova i odgovornosti za obavljanje javnih poslova potrebno je da bude visoko profesionalizirana procedura koja u svim svojim elementima eliminira političke faktore i utjecaj na postavljanje javnih službenika, jer je upravo eliminacija ovog faktora garancija stručnosti, profesionalizma i kvalitete rada. Mehanizam javne uprave je po svojoj prirodi, za razliku od najviših političkih organa koji privremeno i po povjerenom mandatu obavljaju javne funkcije i rukovodioca organa javne, predstavlja apolitični mehanizam gdje se trajno zapošljavaju osobe s najboljim stručnim kvalifikacijama, profesionalnim sposobnostima i moralnim kvalitetima koji garantuju dostojnost vršenja javne službe i ostvarenje ciljeva uprave kao organizacije, pa i upravljanja državom u cjelini. Međutim, politizacija javne uprave i ogromni procenat stvarne vlasti koju javna uprava posjeduje, čini je

---

<sup>12</sup> C. Demmke, 20.

<sup>13</sup> Podaci preuzeti s: [www.adsfbih.gov.ba](http://www.adsfbih.gov.ba), [www.ads.gov.ba](http://www.ads.gov.ba), <http://adu.vladars.net>, 1.decembar 2013.

osnovnom i najačom karikom u upravljanju državom, podobnom da aktiviranjem političke lojalnosti u kadrovskoj politici ostvaruje političke ciljeve vladajuće klase. Politički moment i aspekt javne uprave sve više dolazi u prvi plan, te iako priroda zaposlenja i opis poslova javnih službenika nemaju politički karakter, prenošenje stranačkih sukoba s političkog polja na polje djelovanja organa uprave negativno se odražava na kvalitet rada i upravljanja<sup>14</sup>. Politički karakter javne uprave, odnosno problem politizacije javne uprave ne predstavlja stvarnu prijetnju djelotvornosti rada i upravljanja organizacijom i državom, već je to politički motiviran angažman javnih službenika po zaslugama i karakteristikama koje garantuju jedino isključivo lojalnost vladajućoj klasi a nikako kvalitet obavljanja stručnih i upravnih poslova. Politički motivirano davanje prioriteta u zapošljavanju naročito se štetno odražava na strukturu, odgoj i rad kadrova u javnoj upravi<sup>15</sup>, a time posredno i na cjelovitost javnog upravljanja. Osnova upravnog odlučivanja je autoritativno odlučivanje o pravima i obavezama građana, što je moment u kojem načelo jednakosti građana ima najveću praktičnu važnost i u kojem se ogleda karakter državnih organa uprave. Reformom procedura zapošljavanja u državnu službu trebaju se inkorporirati instrumenti koji:

- osiguravaju neprikosновенost, primat kvalitete stručnosti i radne osposobljenosti u izboru kandidata za funkciju u državnoj službi,
- ograničavaju diskreciju, slobodu subjektivnog odlučivanja ili vrednovanja kandidata uspostavljanjem potpuno objektiviziranih pravila,
- sprečavaju politička uplitanja i eliminišu značaj nacionalnog identiteta i pripadnosti političkim strankama za angažman u državnoj službi.

### **3. Ključni faktori u procesu reforme javne uprave**

Različiti oblici reformi u državi provode se primarno usvajanjem i izmjenom postojećih pravnih propisa od strane predstavničkog organa, uz inicijativu ovlaštenog predlagача i saglasnost društvene zajednice u naročito bitnim pitanjima. Prva pretpostavka pokretanja i provođenja reforme je stvarna politička volja, dok drugi preduslov predstavljaju pravni instrumenti

---

<sup>14</sup> E. Pusić, Upravljanje u suvremenoj državi, Zagreb 2002, 72.

<sup>15</sup> Vidjeti P. Dimitrijević, 47.

za njenu konkretnu realizaciju. Faktor postojanja odnosno nepostojanja političke volje u ukupnosti determinira upotrebu pravnih instrumenata odnosno proces donošenja odluka. Ekonomski faktor bitno utječe na karakter, obim i domašaj reforme javne uprave jer su finansijska sredstva ključna za provodjenje ozbiljnih reformskih projekata u državi, ali je ujedno i primarni poticajni faktor u smislu stvaranja nove finansijski održive, isplative i produktivne uprave. Faktor primjene stručnih znanja i iskustava u procesu reforme javne uprave predstavlja polaznu tačku u slučajevima postojanja političke volje i stvarne potrebe za pravnim i faktičkim promjenama. Međutim, opredjeljenje za reformu javne uprave je neupitno po pitanju održivosti i stabilnosti fiskalnog sistema kojeg opterećuje glomazna organizacija uprave i službenički aparat, a s gledišta građanina zbog prevelikog broja pravnih propisa, birokratije, sporih procedura, sužavanja administrativnog prostora za poslovne inicijative itd.

#### **4. Vrijednosna kriza tranzicijskih društava – demokratija bez historijskog društvenog utemeljenja**

Države koje su naglo doživjele društveni, ekonomski i socijalni preobražaj nalaze se na razmeđu tradicionalnih, stečenih obrazaca ponašanja i potrebe za korjenitim preispitivanjem svih ideoloških pretpostavki na kojim je historijski počivao njihov rad, neminovno ulaze u vrijednosnu krizu percipiranja novih demokratskih načela. U tranzicijskoj krizi nacionalnog i traženju ekonomskog identiteta, postoji realno velika opasnost od rasta birokratizma odnosno službeničke pretenciozne monopolizacije procesa odlučivanja u javnoj upravi. Birokratizam kao retrogradna, degenerativna tendencija u javnoj upravi, može se suzbiti:

- smanjenjem broja administrativnog osoblja do minimuma potrebnog za efikasno izvršavanje poslova,
- postavljanje najstručnijih i najkompetentnijih za obavljanje decidno podijeljenih poslova radnih mjesta u upravi, praćeno kontrolom rada i rezultata od viših ili najvišeg rukovodioca,
- slobodom pristupa informacijama i instrumentima kontrole rada zaposlenih u organima uprave, što su mjere i za suzbijanje korupcije,
- podizanjem nivoa obrazovanja i kontinuitet osposobljavanja u administrativnim vještinama,

- involviranjem građana<sup>16</sup> u procese donošenja i implementacije odluka, praćenje procedura zapošljavanja službeničkog osoblja, konsultovanje građana, uključivanje u razne oblike volonterskog rada itd.

Upravna djelatnost je, bez obzira na ustavom i zakonom normirani popis poslova koji se vrši u njenim okvirima, ipak stvaralačka djelatnost, koja zahtijeva stalni razvoj, inicijativnost, profesionalizam, efikasnost, kvalitet rada, naročito u dijelu pružanja javnih usluga koji zahtijeva neposredni odnos s građanima. Time upravna djelatnost ne smije biti stroga primjena propisa na konkretan slučaj<sup>17</sup>, što znači da je formalizam obrazac postupanja suprotan demokratskoj intenciji i suštini upravnog djelovanja koje podrazumijeva postojanje osjećaja da se rad obavlja ne za pojedinca, već za društvenu zajednicu. Kultura društvenog doprinosa koju ostvaruje javna uprava, karakteru upravnih poslova izdiže princip društvene odgovornosti, a s aspekta građanina nivo društvene svijesti o potrebi i svrsi djelovanja uprave.

Element ličnosti u dijelu vršenja funkcionalne nadležnosti uprave je faktička organizacijska pojava, dakle ljudi u upravi čine realni element neophodan za obavljanje poslova organa javne uprave, ali poslova koji su po karakteru depersonalizirani i pripisuju se organu u čije ime su obavljani. Cilj djelovanja organa javne uprave je općedruštveno dobro, a ne personifikacija snage autoriteta i prinude. Formalizam je strogo pridržavanje slova zakona, insistiranje na doslovnoj primjeni pravila a ne “duha” pravnog propisa i cilja zbog kojeg je donesen, a zapravo znači subjektivno tumačenje pravnog propisa.

Tradicionalni nedemokratski obrasci ponašanja u upravi u tranzicijskim uslovima stvorile su teret ukorijenjene stečevine kao što su patološka birokratizacija, visok stepen korupcije, sindrom netransparentne tj. zatvorene uprave, te kadrovska i operativna politizacija uprave, teret karakteristika koje devalviraju državnu službu, potiču građansko nepovjerenje u institucije javne vlasti i guše razvojni potencijal države.

---

<sup>16</sup> Riječ je zapravo o Lenjinovoj teoriji o uvodjenju mjera kojim se suzbija opasnost od birokratizma, detaljnije V.I. Lenin, *State and Revolution*, International Publishers, New York 1932, 44-84.

<sup>17</sup> P. Dimitrijević, 20.

## 5. Javna uprava u BiH: Reforma kao Evrointegracijski uvjet

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini kao jedan od šest ključnih prioriteta Evropskog partnerstva uspostavljenog marta 2004. godine između EU i BiH, evrointegracijski uvjet prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP-u), započela je osnivanjem Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Kabinetu Predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH (u daljem tekstu: Ured koordinatora za reformu javne uprave).<sup>18</sup> Kao nosilac reformskih aktivnosti u pravcu stvaranja efikasne i odgovorne javne uprave, Ured koordinatora za reformu javne uprave usvojio je sljedeće dokumente:

- Strategiju reforme javne uprave u BiH,
- Akcioni plan 1 i Revidirani akcioni plan 1 za provođenje Strategije reforme javne uprave.

Strategija reforme javne uprave (u daljem tekstu: Strategija) i Akcioni plan predviđali su planove i aktivnosti na reformi javne uprave u šest oblasti: strateško planiranje, koordinacija i izrada politika, javne finansije, upravljanje ljudskim potencijalima, upravni postupak i upravne usluge, institucionalna komunikacija, e-uprava. Strateški dokumenti u procesu reforme javne uprave u BiH sadrže pretežno principe funkcionalnog unaprijeđenja organa uprave i uglavnom ne predlažu promjene organizacijske strukture iako je ključni prioritet iz Evropskog partnerstva zapravo stvaranje funkcionalnijih i održivih državnih struktura, koje će osigurati bolje poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, a koje uključuju ustavne promjene. Stopa provedbe reforme javne uprave u skladu sa Strategijom i Akcionim planom bila je 36% u 2009 god., 2010 god. zabilježen je mali napredak i kašnjenje u provedbi Strategije, dok se u 2011. i 2012 god. bilježi spor i ograničen napredak, te pominje ograničena nadležnost i mogućnost utjecaja Ureda koordinatora za reformu javne uprave, nedostatak političke podrške reformi, finansijska nestabilnost institucija i slaba koordinacija između entiteta.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Odluka o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Kabinetu Predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine usvojena na 68. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 28. oktobra 2004 god. i Odluka o izmjeni Odluke o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Kabinetu Predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, usvojena na 7. sjednici Vijeća ministara BiH, <http://parco.gov.ba/latn/>, 1. decembar 2013.

<sup>19</sup> Izvještaji Evropske komisije o napretku BiH, <http://ec.europa.eu>, 1. decembar 2013.

Postojeća složena državna organizacija, praćena kompleksnošću organizacijskih i materijalnih segmenata javne uprave u BiH na svim nivoima, te mnoštvom različitih pravnih propisa zahtijeva stručni pristup i analizu, kao jedini adekvatan i moguć pristup reformi javne uprave u BiH. Angažovanje stručnjaka iz oblasti nauke o upravi, te primjena znanja i iskustva na postojeći pravni okvir uz jasan pravac utjecaja na usklađivanje propisa i politika na svim nivoima predstavljaće značajan korak u situaciji nepostojanja stvarne političke volje za evropeizacijom državne službe u BiH.

## Shema 2. Organizacija državne uprave u BiH

<b>BIH</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakon o upravi BiH („Službeni glasnik BiH” br. 32/02, 102/09)</li> <li>- Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08)</li> <li>- Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) državna ministarstva(9)</li> <li>2) upravne organizacije(samostalne i u sastavu ministarstva-direkcije, agencije, centri, instituti, uprave, uredi itd.)</li> <li>3) druge institucije BiH osnovane posebnim zakonom ili kojim je zakonom povjereno vršenje upravnih poslova</li> </ul>
<b>ENTITET(FBIH/RS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakon o Vladi FBiH(„Službene novine Federacije BiH” br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06, 8/06)</li> <li>- Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima uprave“Službene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Entitetska ministarstva(16)</li> <li>2) uprave(samostalne i u sastavu ministarstva)</li> <li>3) upravne organizacije(samostalne i u sastavu ministarstva)</li> <li>4) područne jedinice ministarstva</li> </ul>



	<p>novine Federacije BiH” br. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06</p> <p>- Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH(“Službene novine Federacije BiH” br. 35/05)</p> <p>- Zakon o Vladi RS(“Službeni glasnik Republike Srpske” broj:118/08)</p> <p>- Zakon o republičkoj upravi RS(“Službeni glasnik Republike Srpske” br. 118/08, 11/09)</p>	
<b>Kantonalni, gradski općinski nivo</b>	<p>- Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH(“Službene novine Federacije BiH” br. 35/05)</p> <p>- Zakon o lokalnoj samoupravi(“Službeni glasnik Republike Srpske” br. 101/04, 42/05, 118/05)</p>	<p>1) kantonalna ministarstva</p> <p>2) kantonalne uprave(samostalne, u sastavu ministarstva)</p> <p>3) kantonalne upravne organizacije(samostalne, u sastavu ministarstva)</p> <p>4) gradske službe za upravu</p> <p>5) gradske upravne organizacije</p> <p>6) općinske službe za upravu(FBiH)/opštinske administrativne službe(RS)</p> <p>7) općinske upravne organizacije(izuzetno)</p>

<b>BRČKO DISTRIKT</b>	- Zakon o javnoj upravi Brčko Distrikta ("Službeni glasnik Brčko Distrikta" br. 19/07, 2/08, 43/08, 9/13	1) odjeljenja Vlade Brčko Distrikta 2) Ured gradonačelnika 3) Direkcija za finansije Distrikta 4) Ured za upravljanje javnom imovinom 5) Ured koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, 6) drugi organi uprave kada je to zakonom određeno.
-----------------------	--	---

### Shema 3.

Osnovni izvori službeničkog prava u BiH
1) Zakon o državnoj službi u institucijama BiH("Službeni glasnik BiH" br. 9/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12)
2) Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH("Službene novine Federacije BiH" broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 04/12)
3) Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH "Službene novine Federacije BiH" br. 45/10
4) Zakon o državnim službenicima ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj: 118/08,117/11)
5) Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj: 41/03)
6) Zakon o radnim odnosima u državnim organima("Službeni glasnik Republike Srpske" broj: 11/94,6/97, 96/03)
7) Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta("Službeni glasnik Brčko Distrikta" br. 28/06 i 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 25/09, 26/09, 04/13)
8) Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH("Službene

novine Federacije BiH" broj: 49/05)

9) Zakon o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13)

Sporost u preduzimanju planiranih aktivnosti u pravcu reforme javne uprave u BiH, otežano koordiniranje entitetskih politika u ovoj oblasti, a naročito rezultati reformskog procesa s aspekta građanina daje dovoljno osnova da se reforma javne uprave u BiH može okarakterisati kao nepotpuna, spora i neadekvatna u pogledu obima reforme, plana i mjera, institucija, stručnih kapaciteta i finansijskih sredstava.

Koordinacijska uloga Ureda koordinatora za reformu javne uprave nije se pokazala efektivnom zbog nedostatka institucionalnog i instrumentalnih sredstava utjecaja na donošenje i provođenje entitetskih i politika na nivou Brčko Distrikta.

Proces reforme javne uprave u BiH započet je donošenjem zakona o upravi, organizacijskih zakona te jedinstvenog reguliranja radnopravnih statusa državnih službenika donošenjem Zakona o državnoj službi (BiH, FBiH, Brčko Distriktu) / službenicima (RS), te dalje osnivanjem Agencija za državnu službu (BiH, FBiH) / za državnu upravu (RS) u cilju stvaranja jedinstvenih kriterija i procedura za zapošljavanje u organima državne uprave, kao i formiranjem Registra državnih službenika odnosno Centralnog registra kadrova za statističku analizu i upravljanje ljudskim potencijalima.

U pravcu dalje reforme javne uprave u FBiH, u parlamentarnu proceduru su ušla dva bitna prijedloga zakona:

- nacrt Zakona o državnim službenicima i namještenicima u organima državne službe FBiH;
- nacrt Zakona o zaposlenicima u jedinicama lokalne samouprave FBiH.

Zakonom u Republici Srpskoj je radnopravni status kategorija zaposlenih u organima državne uprave jedinstveno reguliran od 2008 god., s tim da zbog faktičkog neprovođenja prava na lokalnu samoupravu ovim zakonom nije definiran radnopravni status zaposlenih na nivou općine. Terminološki u smislu jednakog definiranja i uvođenja genusnog pojma “javni službenik” kao tipske kategorije zaposlenih na poslovima iz djelatnosti organa uprave, zakoni u RS, važeći i nacrti zakona u FBiH, te zakon u Brčko Distriktu nisu harmonizirani, već stvaraju pojmovnu i faktičku diferencijaciju, te različit tretman angažovanih na istim ili sličnim poslovima samo zato što rade u drugoj teritorijalno-administrativnoj jedinici složenog državnog uređenja BiH.

Normativna fragmentiranost i primjena različitih standarda u definiranju radnopravnog statusa prigovara se i posebnom tekstu koji će definirati status zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave FBiH. Zbog toga je u narednim reformskim koracima potrebno osigurati:

- terminološko ujednačavanje organizacijskih i funkcionalnih elemenata u zakonima donesenim na nivou BiH, entiteta i Brčko Distrikta,
- harmonizaciju planova i postupaka u procesu reforme javne uprave na svim nivoima vlasti.

Na koncu, odluka Ustavnog suda FBiH iz aprila 2010 god., kojom je osporen ustavni osnov za donošenje Federalnog zakona o državnoj službi kojim se regulišu pitanja državne službe na nivou kantona, grada, općine otvorila je mogućnost dalje diferencijacije pravnih propisa u FBiH, a time i degradaciju ostvarenog u procesu reforme javne uprave. Oblast državne službe spada u oblast socijalne politike, što je zajednička nadležnost Federacije BiH i kantona, dok u federalnu nadležnost spada samo vršenje federalnih funkcija vlasti. Zasebno pravno normiranje kantonalnih organa državne službe, gradskih i općinskih službi za upravu dodatno komplikuje ionako pretjerano složen sistem upravljanja.

## ZAKLJUČAK

Potpuna, korjenita, adekvatna reforma javne uprave u BiH podrazumijevala bi ustavnu i niz zakonskih reformi kojim bi se složena javna uprava u BiH na svim nivoima mijenjala s dva osnovna aspekta: organizacijskog i materijalnog. Osnovni cilj reforme javne uprave nije politički, već pravno racionalan, cilj koji zahtijeva niz legislativnih koraka kojim se (re)formira postojeća odnosno uspostavlja nova ekonomski održiva i efikasna javna uprava na svim nivoima vlasti u BiH. Ustavna reforma na nivou BiH sastojala bi se iz preraspodjele, odnosno jasnog definiranja legislativnih nadležnosti na način da se posredno i načelno ograniči pravni osnov za daljnju diferencijaciju i povećanje broja upravnih organizacija.

Ustavna reforma na nivou entiteta sastojala bi se iz preraspodjele nadležnosti u smislu da se definitivno ojača, oslabi ili reformira kantonalni kao srednji nivo vlasti u FBiH, na štetu ili korist entiteta. U tom pogledu organizacija organa državne uprave u Republici Srpskoj, zbog unitarnog unutrašnjeg uređenja i nepostojanja regionalnih organa uprave, je načelno ekonomski isplativija. Principu samostalnosti lokalnih zajednica odnosno pravu na lokalnu samoupravu potrebno je dodijeliti status nepovredive ustavne kategorije, što je u složenim državama najčešće federalna ustavna materija. Takodjer, principe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi potrebno je u potpunosti aplicirati u postupku reforme lokalne samouprave u BiH, te otkloniti praktično prisutnu tendenciju centralizacije naročito u Republici Srpskoj. Regulisanje prava na lokalnu samoupravu kao državne ustavne kategorije predstavlja izvjesnu garanciju ovog ustavnog prava na najviši nivo samostalnosti u upravljanju lokalnim poslovima, a od eventualne povrede koju ovom neprikosnovenom evropskom principu mogu nanijeti entitetski ustavi, kretanjem u pravcu centralizacije. U suštini problematike reforme javne uprave stoje dva problema:

- problem složene organizacije organa uprave, i
- veliki broj zaposlenih u organima uprave.

Zakoni su temeljni reformski pravni akti, jer se zakonom: uspostavljaju organi državne uprave, definiše način i pruža pravni osnov za formiranje drugih organa putem donošenja posebnih zakona, postavljaju principi konstituiranja organa državne uprave (fizionomija), uspostavlja službenički sistem u cjelini, determinira radnopravni status zaposlenih u

organima državne uprave, te na koncu usvajaju budžetska sredstva za rad državnih organa uprave. Kada se s aspekta organizacije organa državne uprave ne može ostvariti adekvatna reforma koja će dovesti do njene ekonomičnije fizionomije, mora se pribjeći alternativnim tehnikama funkcionalnog unaprijeđenja metoda rada putem:

- akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta,
- menadžerskih sposobnosti u rukovođenju organima državne uprave,
- uvođenja principa “Good governance” i principa “New public menagement” u metode rada upravnog organa.

Dakle, ukoliko proces ukupne reforme javne uprave doživi neuspjeh, uspješno upravljanje državom zavisice i funkcionalno zavisi od rukovodioca organa državne uprave i njegovih sposobnosti da tehnikama u vlastitoj nadležnosti unaprijedi materijalni aspekt upravnog djelovanja, kao najvažniji s aspekta zaštite javnog interesa i prava građana. Organizacijski aspekt reforme javne uprave ne mora nužno podrazumijevati ustavnu reformu jer bi kao takav zahtijevao promjenu ukupnog državnog uređenja ili preraspodjelu legislativnih nadležnosti, odnosno uspostavljanje jednostavne države i uprave ili jačanja državnog ili entitetskog nivoa vlasti. Kako je za uspjeh i provođenje reforme bilo koje vrste potreban visok nivo saglasnosti volje političkih elita kao i određena finansijska sredstva, u bosanskohercegovačkoj realnosti stalnih političkih sukoba i ekonomske krize potrebno je tražiti najadekvatnija politički realna i finansijski dostupna sredstva i na tom pravcu definirati obim i domašaj reforme javne uprave na svim nivoima vlasti.

Reforma javne uprave u BiH po karakteru mora biti organizaciono-funkcionalna, parcijalizacija aspekata koji zapravo jedino čine reformu potpunom ostavila bi previše složenu, neracionalnu organizaciju uprave s jedne strane, odnosno neefikasne metode rada, nefunkcionalnost, s druge strane. Angažovanjem struke i upotrebom dostignuća nauke o upravi, moguće je u uvjetima ograničene političke volje i manjka finansijskih sredstava ishoditi izvjesno unaprijeđenje sistema upravljanja državom po pitanju oblasti javne uprave. Odgovor možda ne treba tražiti u velikim mogućnostima, kojih realno nema, već u sposobnosti da se prevaziđu problemi uskih okvira i političkih ograničenja u korist stvaranja efikasnije, ekonomičnije i odgovornije javne uprave u BiH.

## LITERATURA

Dedić, Sead, Gradaščević-Sijerčić, Jasminka, Radno pravo, Sarajevo, 2005.

Demmke, Cristoph, Evropske državne službe izmedju tradicije i reforme, Evropski institut za javnu upravu, Maastricht, 2004.

Dimitrijević, Pavle, Organizacija i metodi rada organa javne uprave, Savremena administracija, Beograd, 1959.

Djelmo, Zenaid, Pravno uređenje javne uprave, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006.

Djelmo, Zenaid, Upravno pravo i evropsko upravno pravo, Sarajevo, 2007.

Djelmo, Zenaid, Upravno procesno pravo, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2008.

Fayol, Henry, Administration industrielle et generale, London 1948.

Festić, Ibrahim, Kamerić, Mustafa, Upravno pravo, Sarajevo, 2004.

Gaus John et al., The frontiers of Public Administration, University of Chicago Press, Chicago, 1936.

Lenin I.Vladimir, State and Revolution, International Publishers, New York, 1932.

Pusić, Eugen, Nauka o upravi, Zagreb, 2002.

Pusić,Eugen, Upravljanje u suvremenoj državi, Zagreb, 2002.

Stjepanović, Nikola, Upravno pravo SFRJ-Opšti deo-Knjiga 1, Beograd, 1964.

## E- izvori

1. [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba)

2. [www.ads.gov.ba](http://www.ads.gov.ba)
3. <http://www.adsfbih.gov.ba>
4. <http://adu.vladars.net>
5. [www.parlamentfbih.gov.ba](http://www.parlamentfbih.gov.ba)